

GILLESPIE, Irwin, *Tax, Borrow and Spend. Financing Federal Spending in Canada, 1867-1990*. Ottawa, Carleton University Press, 1991. 347 p. 24,95 \$

Rodrigue Tremblay

Volume 46, Number 3, Winter 1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/305126ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/305126ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)

1492-1383 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Tremblay, R. (1993). Review of [GILLESPIE, Irwin, *Tax, Borrow and Spend. Financing Federal Spending in Canada, 1867-1990*. Ottawa, Carleton University Press, 1991. 347 p. 24,95 \$]. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 46(3), 530–533. <https://doi.org/10.7202/305126ar>

GILLESPIE, Irwin, *Tax, Borrow and Spend. Financing Federal Spending in Canada, 1867-1990*. Ottawa, Carleton University Press, 1991. 347 p. 24,95\$

Le livre *Tax, Borrow and Spend* est deux livres dans un. Il contient en effet deux réalisations principales: d'une part, il s'agit d'une chronique historique des taxes et des impôts au Canada, au niveau fédéral, depuis le début de la Confédération de 1867; d'autre part, l'auteur propose une théorie positive des choix publics en matière de financement, qui vise à prédire le comportement des politiciens et à expliquer la structure désirée des revenus fiscaux.

Huit des onze chapitres du livre sont consacrés à une étude historique des principales mesures et réformes fiscales adoptées par le Gouvernement du Canada depuis 1867 jusqu'à 1990. L'étude des choix fiscaux des gouvernements provinciaux et municipaux est reportée à plus tard.

La principale source de l'auteur pour découvrir les motivations qui ont guidé les divers gouvernements canadiens dans leurs décisions d'emprunt et de taxation se retrouve dans les budgets des ministres des finances et dans les débats parlementaires sur le budget. Grâce à des citations bien choisies, l'auteur réussit à faire ressortir la philosophie et la motivation des gouvernements successifs dans l'introduction de nouvelles taxes, tel l'impôt sur le revenu des particuliers en 1917 et la taxe sur les biens et les services annoncée dans la réforme fiscale de 1988 et mise en œuvre le 1^{er} janvier 1991. Ainsi, contrairement à une croyance largement répandue, l'auteur prouve bien que l'impôt sur le revenu de 1917 n'avait pas été conçu comme temporaire, mais constituait une réforme majeure dans la perception des fonds publics au Canada.

La partie historique et documentaire de l'ouvrage est considérablement renforcée par l'addition d'une nouvelle présentation continue et ajustée des séries fiscales fédérales depuis 1867. Ces séries fiscales pourront servir à d'autres chercheurs en histoire, en économie ou en science politique; elles sont présentées à l'état brut et abrégé (appendice B), ou d'une façon détaillée en relation avec le revenu national pour chacune des catégories fiscales (appendice C).

L'autre partie du livre est consacrée au développement et à la présentation d'un modèle simple du choix des différents modes de financement public dans le cadre d'un marché politique démocratique. Le choix d'une structure optimale des différents modes de financement des dépenses publiques est le résultat d'une égalisation à la marge par les politiciens des coûts politiques de chacun des modes de financement de manière à minimiser les coûts politiques totaux. Le parti politique qui respecte le mieux cette règle de la survie politique a les meilleures chances de garder le pouvoir.

Ce modèle de minimisation des coûts politiques des taxes et des emprunts, tout en maximisant les avantages qui découlent des dépenses publiques est une application de la théorie du comportement rationnel des consommateurs, lesquels répartissent leurs revenus entre les différents usages de manière à maximiser leur bien-être total. Pour ce faire, ils doivent répartir leurs dépenses de manière à égaler l'utilité marginale de chaque dollar pour tous les usages retenus.

Les politiciens étant des êtres rationnels, ils doivent, pour réussir, établir des programmes de dépenses et de financement qui maximisent leurs chances de réélection, en maximisant les bénéfices politiques de chaque programme de dépenses et en minimisant les coûts politiques de chaque programme de financement (taxation, emprunt, ou création de monnaie).

Il existe certainement une juste analogie entre les choix politiques et les choix économiques. Cependant, la précision que l'on retrouve dans les choix économiques est plus difficile à atteindre dans les choix politiques pour plusieurs raisons. Premièrement, la contrainte budgétaire ou financière des consommateurs et des entrepreneurs est beaucoup plus grande que la contrainte budgétaire à laquelle font face les politiciens au pouvoir. En effet, la capacité d'emprunt et surtout la possibilité de recourir à la planche à billets

sont beaucoup plus accessibles aux politiciens qu'aux décideurs économiques. Deuxièmement, l'horizon temporel sur lequel se fondent les décisions n'est pas le même pour le décideur privé que pour le décideur public. En effet, les décideurs privés doivent nécessairement capitaliser dans le temps leurs succès et leurs erreurs. Ce n'est pas toujours le cas pour le décideur public qui n'est plus responsable de ses gestes une fois qu'il a quitté le gouvernement. La tentation est alors grande de mettre de l'avant des programmes à retombées politiques immédiates et de recourir à des modes de financement qui reportent à plus tard les coûts fiscaux.

Le modèle de l'auteur ne prend pas suffisamment en considération ces différences de structures ou de contextes dans la maximisation des résultats nets des décisions dans le secteur public et dans le secteur privé.

Le modèle suggéré est incomplet à plusieurs autres titres. Il suppose constantes, par exemple, les dépenses publiques et il ne prend en considération que les seuls modes de financement. Or, un modèle d'analyse coûts/bénéfices devrait conduire les politiciens à évaluer les bénéfices marginaux de toute nouvelle dépense aux coûts politiques de tout nouveau prélèvement fiscal. Pourquoi la structure des dépenses ne relèverait pas des mêmes principes que la structure des modes de financement?

D'autre part, les politiciens au pouvoir ne sont pas les seuls décideurs, ni même souvent les plus importants: les bureaucrates en permanence détiennent beaucoup plus de renseignements et d'expertises de sorte qu'il s'établit nécessairement un arbitrage entre les objectifs politiques des politiciens et les objectifs techniques des bureaucrates. L'influence des bureaucrates peut induire les politiciens à surestimer les avantages découlant de certaines mesures et à sous-estimer les coûts politiques. En réalité, la fonction d'utilité des bureaucrates peut différer substantiellement de la fonction d'utilité des politiciens.

De même, le coût de certaines mesures gouvernementales produisant des retombées politiques positives pour les politiciens (exemple: le prix de soutien du lait) n'implique pas toujours un financement public: les mesures de réglementation peuvent imposer des coûts à d'autres intervenants qu'aux seuls contribuables (exemple: prix plus élevés pour certaines denrées). Un modèle complet des choix de financement des activités gouvernementales devrait donc incorporer ces façons indirectes de financer des programmes gouvernementaux.

Il n'en demeure pas moins que l'intuition centrale du modèle proposé par l'auteur est réaliste et peut certes aider à prédire le comportement fiscal des politiciens. La prolifération des activités de «lobbying» tend d'ailleurs à pousser les politiciens au pouvoir à générer des bénéfices politiques tangibles et à minimiser les coûts des modes de financement des mesures gouvernementales.

Ce comportement intéressé et à courte vue des politiciens peut alors expliquer à la fois l'explosion des dépenses publiques et le recours accru à l'endettement public. L'horizon temporel de la société étant beaucoup plus long que celui des politiciens au pouvoir, c'est elle qui est appelée à

supporter les coûts ultimes d'un processus de décisions fiscales qui favorise les gains à court terme de certains groupes d'intérêt tout en repoussant dans le temps les coûts réels de ces politiques. Mais alors, c'est un modèle de décision démocratique optimale qu'il faudrait et non pas un simple modèle de minimalisation des coûts politiques des mesures fiscales.

*Département de sciences économiques
Université de Montréal*

RODRIGUE TREMBLAY